

Influencia de las reformas pensionales en el presupuesto de rentas de la nación para el periodo  
1990-2016

Tatiana Organista Peñuela – 319923

Edwin Andrés Bustos Melo – 319889

Universidad Católica de Colombia

Influencia de las reformas pensionales en el presupuesto de rentas de la nación para el periodo 1990-2016

Influencia de las reformas pensionales en el presupuesto de rentas de la nación para el periodo  
1990-2016

Tatiana Organista Peñuela – 319923

Edwin Andrés Bustos Melo – 319889

Director de Trabajo de Grado

Andrés Rodrigo Santana Murcia

Universidad Católica de Colombia

Faculta de Ciencias Económicas y Administrativas

Requisito como Opción de Grado

Bogotá 27 de mayo de 2019



La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

**Usted es libre de:**



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

**Bajo las condiciones siguientes:**



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

## Agradecimientos

*Son muchas las personas que han contribuido al proceso y conclusión de este trabajo. Agradecemos en primer lugar, a Dios por permitirnos llegar hasta este momento tan importante en nuestra formación profesional. A nuestros padres, por su amor, trabajo y sacrificio en estos años, por creer y apoyar todo este proceso, gracias a ustedes hemos logrado llegar hasta acá. Agradecemos a nuestros docentes de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Colombia, por haber compartido sus conocimientos a lo largo de nuestra formación profesional.*

## Contenido

Agradecimientos .....	4
Resumen.....	6
Abstract .....	6
Introducción .....	7
Planteamiento del problema .....	9
Justificación .....	11
Objetivo general.....	13
Objetivos específicos.....	13
Antecedentes .....	14
Capítulo 1: reformas pensionales en Colombia 1990 - 2016 .....	18
Capítulo 2: participación presupuestal de las pensiones.....	28
Capítulo 3 relación reformas pensionales con el presupuesto.....	34
Conclusiones .....	39
Bibliografía .....	42

## Resumen

Esta investigación realiza un análisis de contenido de las reformas pensionales que ha tenido Colombia desde 1990 hasta el 2016, resaltando las más importantes como lo fueron la ley 100 de 1993, el 797 de 2003 y el acto legislativo 01 de 2005, una identificación, descripción y análisis de todas estas reformas, el objetivo que perseguían, adicional a eso se va a verificar los principales aporte del presupuesto para las pensiones en el mismo rango de tiempo relacionado de igual manera los aportes que se realizaron referente a las reformas, y por qué se dieron los respectivos cambios. Esto se realiza con el fin de conocer si las acciones del gobierno del presupuesto para las pensiones, tuvieron efectos y como estos efectos se vieron reflejados en el tiempo.

Palabras clave: Fondos de pensiones; Reforma pensional; Presupuesto de rentas; crecimiento económico.

Clasificación JEL: G23; H55; H61; O47.

## Abstract

This investigation carries out a content analysis of the pension reforms that Colombia has had from 1990 to 2016, highlighting the most important ones such as Law 100 of 1993, Law 797 of 2003 and Legislative Act 01 of 2005, an identification, description and analysis of all these reforms, the objective pursued, in addition to that, the main contributions of the budget for pensions in the same time range will be verified, as will the contributions made regarding the reforms, and why the respective changes were made. This is done in order to know if the government actions of the budget for pensions, had effects and how these effects were reflected in time.

Keywords: Pension funds; Pension reform; Rent budget; economic growth.

JEL Classification: G23; H55; H61; O47

## Introducción

La seguridad social para los trabajadores, es incorporada por todos los países para garantizar un mínimo de calidad de vida en cuanto a salud, cesantías, ARL y pensiones esto con el fin de mejorar el presente y el futuro de los trabajadores. El tema de las pensiones, es uno de los que más agentes están involucrados, como lo es el Estado, los pensionados, las empresas, los fondos de pensiones tanto públicos como privados y el presupuesto destinado para dicho fin, esto con el único propósito de realizar diferentes reformas decretos que evalúen la situación y puedan brindar las mejores condiciones frente al mismo.

El siguiente trabajo, busca determinar la relación de las principales reformas establecidas para Colombia desde el año 1990 hasta el año 2016 con el presupuesto de rentas de la nación, y como esto a su vez ha influido en la disminución de participación en este presupuesto. Esto permitirá que se desarrollen diferentes posturas en la construcción de soluciones para que todos los agentes económicos que se ven involucrados con este tema se vean beneficiados en el mediano y largo plazo.

Para poder establecer esta relación, es necesario revisar diferentes aspectos pensionales y presupuestales del Estado colombiano que brinde un mejor panorama de la situación. Es por eso que el documento, se encuentra dividido por tres partes.

La primera parte contiene todo lo referente a las pensiones, a los decretos y circulares que se han dado desde 1990 y sus principales características, junto con el objetivo que tienen cada uno de ellos para con las empresas, y con los empleados, realizando una breve descripción de las normas y leyes más representativas desde la década de los años 90' hasta el 2016.

La segunda parte, tomara los datos del ministerio de hacienda pública, para realizar una breve descripción de los presupuestos asignados para cada año, y la disposición porcentual que se le otorga

a las pensiones junto con el análisis del comportamiento presentados año a año y el respectivo análisis de las asignaciones presupuestales.

La tercera y última parte, consiste en realizar una comparación entre las reformas representativas y sus características objetivas, presentadas en la primera parte de este trabajo, junto con los datos mostrados en la segunda parte del documento, para revelar, si las normas, leyes y decretos, cumplieron con los objetivos planteados por el Estado en su construcción.



## Planteamiento del problema

La seguridad social para los trabajadores es incorporada por todos los países para garantizar un mínimo de calidad de vida en cuanto a salud, cesantías, ARL y pensiones, esto con el fin de mejorar el presente y el futuro de los trabajadores. El tema de las pensiones es uno de los que más agentes están involucrados, como lo es el Estado, los pensionados, las empresas, los fondos de pensiones tanto públicos como privados y el presupuesto destinado para dicho fin, esto con el único propósito de realizar diferentes reformas, decretos que evalúen la situación y puedan brindar las mejores condiciones frente al mismo.

Para realizar cambios en el sistema pensional de Colombia, es necesario, analizar el número de semanas de cotización, la edad mínima de pensión, el valor porcentual de los aportes y con cuanto será el valor para realizar la pensión. Un reciente estudio realizado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2013) considera que los mayores problemas de las pensiones en los países que hacen parte, es la cobertura que tiene el régimen contributivo y el sistema estatal para una pensión mínima para los adultos mayores lo que crea un índice de pobreza alto.

Para Colombia desde el año 1990 se han registrado diferentes reformas y decretos, que generan cambios para las pensiones en la nación, estas tienden a cambiar diferentes características para los pensionados, como la edad de la pensión, el porcentaje de los aportes, los incrementos registrados, el número de semanas de cotización para la pensión, entre otras muchas características que cambian con cada una de dichos decretos. Pero ¿cómo afecta dichas reformas y decretos en el presupuesto de rentas nacional a través de los años? Con el cambio anual de los decretos a las pensiones en cuanto a aportes y crecimiento de la edad, se perjudica tanto a los trabajadores que se van a pensionar, como también el presupuesto asignado por parte del Estado. Cuando se crean estas diferentes reformas, decretos, circulares, buscan un estado neutral que no perjudique ni a los pensionados ni al presupuesto, permitiendo una mayor efectividad de asignación presupuestal, de

igual manera es importante conocer bajo que metodología surgieron las reformas, evaluando el sistema general de pensiones en cuanto a los términos de participación de la pensión y los cambios que se generan en diferentes condiciones temporales. Lo que busca este trabajo es realizar un análisis de contenido de todas las reformas, decretos y leyes por las que ha pasado el Estado Colombiano desde 1990 para con las pensiones, junto con el presupuesto de rentas de la nación en los años más representativos, analizando cada una de las posturas presupuestales destinadas para las pensiones.

## Justificación

La importancia del estudio de las reformas pensionales frente al presupuesto de rentas de la nación, nace de la idea de que las diferentes administraciones que ha tenido el país, generan reformas que cambian el grado de aportes de las pensiones, la edad mínima de jubilación, el porcentaje de aporte tanto por parte de las empresas, como por los empleados, el número de semanas cotizadas, entre otras diferentes características que se deben cumplir para que una persona pueda hacer uso de su pensión y cubrir la integridad de la vejez de los empleados.

Marx & Engels (1848) en su manifiesto comunista, aseguraban que para que tuvieran un empleo digno los trabajadores, era indispensable tener una plena salud, un seguro frente a lo que les pudiera pasar y sobre todo un aporte digno para el momento en el que no pudieran trabajar, pero en este caso ellos exponían que debía ser mayor que salario real para que cumpliera con todas las expectativas de vida, en este caso solo hasta 1989 se garantizó el seguro para la vejez, después de haber garantizado la salud en 1989 y los seguros para la enfermedad en 1984, Beveridge (1942), planteo que de los servicios sociales eran responsabilidad de garantizar el mínimo de vida antes, durante y después del trabajo para que se pudieran prevaler sus derechos mínimos y comunes.

James & Lopez, (2002) afirman que la mayoría de países han adoptado diferentes modelos, que permiten conocer las diferentes condiciones de los trabajadores tanto en su etapa laboral, como cuando están jubilados, pero que no en todos los casos buscan favorecer a los jubilados ya que son considerados en la mayoría de los casos como personas que no están en estado productivo para la nación, con aportes al PIB y las diferentes reformas en países subdesarrollados, no permiten muchas veces que alcancen una pensión o un descanso pagado después de un tiempo de laboral, al contrario muchas veces aumentan las edades, aumentan las semanas cotizadas, aumentan los aportes por parte de los trabajadores, disminuyen las ganancias a través del tiempo y se mantiene en constante decadencia los niveles pensionales.

La investigación pretende brindar un panorama de todas las reformas pensionales que ha tenido el territorio colombiano y como estas reformas han estado implicadas con el presupuesto de rentas de la nación, para este caso es importante realizar un estudio y análisis de contenido de todas las reformas presentadas desde 1990 hasta 2016 y cuales han sido las más representativas, una vez conocidas las reformas, se realizara un estudio de todos los aportes destinados de la participación de las pensiones frente al presupuesto, y cuáles fueron sus cambios porcentuales en esos años, por último, se realizara un asociación de las reformas con las participaciones de las pensiones, relacionando los cambios efectuados por los años y como esto fue ampliando cobertura hasta el año 2016 y la importancia de esta participación para con las pensiones.

## Objetivo general

- Determinar el impacto de las principales reformas pensionales de Colombia, frente a la disminución de su participación en el presupuesto de rentas desde 1990 hasta 2016

## Objetivos específicos

- Examinar las características de las reformas pensionales implementadas en Colombia entre 1990 y 2016
- Identificar la participación presupuestal de las pensiones para el periodo 1990-2016
- Analizar los cambios generados por las reformas pensionales en el presupuesto de rentas para el periodo 1990-2016

## Antecedentes

En la mayoría de los países se desarrollan diferentes reformas frente al conjunto de beneficios o derechos que deben tener los trabajadores, como es la salud, un aporte para reserva cuando se encuentren cesantes (cesantías) y lo más importante de todo, las pensiones. Las reformas pensionales marcan la finalización de la vida laboral de todas las personas año por año y estas son modificadas dependiendo la necesidad del Estado o nación, en donde se esperaría que beneficie a los agentes económicos involucrados.<sup>1</sup>

“A través del tiempo, se han realizado estudios los cuales han demostrado que el comportamiento de los activos que hacen parte del sistema financiero presenta inconsistencias frente a las teorías desarrolladas” (Fama, 1970). Por ello muchas de las investigaciones han tenido como objetivo principal analizar dichos fenómenos los cuales permiten entender e identificar de una mejor manera comportamientos en el mercado.

En lo que respecta a América Latina gran parte de las investigaciones tienen como base la metodología de R/S, la cual se ha convertido en una de las metodologías que facilita de alguna manera la identificación de cierto tipo de fenómenos irregulares que se presentan en los sistemas financieros.

Persson & Lindbeck (2003) hablan acerca del sistema de pensiones y realizan una clasificación sustancial de las seguridades sociales: los financiados contra los no financiados, en este caso los financiados son las reformas que se crearon para un nuevo sistema pensional, para este caso se esperaba que el cambio financiado aumente el sistema de ahorro y que a largo plazo genere una redistribución del ingreso al aumentar los aportes pensionales, pero en este caso se tiende a distorsionar la oferta de la mano de obra contemporánea. Así, cuantos más años se trabajen será

---

<sup>1</sup> Entiéndase por diferentes agentes, aquellos que están involucrados directamente con los aportes pensionales como lo es el ministerio de hacienda con el otorgamiento presupuestal para las pensiones, tomándose como un gasto para el Estado, para las empresas, referentes con los aportes a realizar a nombre los empleados, y para los trabajadores con la edad mínima para la pensión, las semanas de cotización y el valor mensual que recibirán en la pensión.

necesario realizar más aportes sustanciales que provoquen mayores beneficios. Con el método de financiación, estos dineros son ingresados a la bolsa de valores, y al existir variaciones constantes, existe cierto nivel de riesgo, pero es el método más utilizado por las empresas privadas de captación pensional para entregarles mejores beneficios a los contribuyentes año tras año. Para el autor la mejor manera de que se aprueben las reformas pensionales, son las consideradas no financiadas, estas al ser un poco más tradicionales son más fijas al momento de llegar a la edad pensional y esto a su vez aumenta la calidad de las personas, pero el estado fallido de esta metodología es que no aporta crecimiento a largo plazo y solo se aplicaría al ahorro programado, que en su debida circunstancia sería una parte de lo ahorrado por años.

Izquierdo, (2006) expone en su trabajo los factores que inciden en la cobertura del sistema pensional en Colombia, exponiendo los impactos de los diferentes determinantes. Otro tipo de estudios hacen énfasis en las diferentes reformas realizadas a los sistemas pensionales, para el caso de la primera reforma pensional en Colombia el trabajo de Acosta & Ayala, (2001) describe cuales son los principales aspectos de la reforma pensional de la Ley 100 de 1993 al Sistema de Prima Media (SPM), describiendo cuales fueron los temas principales para llevar a cabo el planteamiento de nuevas reformas como resultado de las crecientes preocupaciones fiscales, usando como metodología en análisis a las variaciones de los factores del sistema.

Otro factor fundamental en el sistema pensional es la información, esto permite que todo se realice con forme a lo establecido y que se puedan generar sistemas más amplios en el tema pensional, en este caso Torres Escudero, (2016) expone los derechos y expectativas pensionales que se han de adquirir, y por la naturaleza misma del consentimiento informado que se ha de constituir a partir del respeto al principio de libertad de información que tienen los afiliados del sistema; también hace mención de las normas legales y los conceptos jurisprudenciales que deben cumplir las EAFP en Colombia.

Para mostrar los posibles resultados de estas reformas Chisari & Dal Bó, (1996) presentan en su trabajo la evolución del régimen de Capitalización del sistema de previsión social y desempeño de las Administradoras de carteras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en Argentina , se realiza una síntesis del funcionamiento y desempeño donde se concluye que los aportantes tienden a elegir su AFJP, siguiendo sus gastos en promoción explícitamente en la manera en la cual difunden su información a los posibles cotizantes sobre su fondo lo que lleva a favorecer la segmentación del mercado.

Estas reformas son la razón por la cual se debe realizar un análisis a la estructura del sistema ante los cambios realizados, y el trabajo de Moreno & Ortiz, (2010) presenta la economía política de la reforma del sistema pensional colombiano, en el cual se examina la viabilidad y la solvencia de la estructura del sistema, por medio de una versión crítica de la reforma pensional, una presentación de los modelos que revelan “las tres falacias”<sup>2</sup> de los diferentes promotores de la privatización del sistema expuestas por Eatwell, (2003) como cuestionamientos, y expone un análisis a los indicadores convencionales. Como resultado concluye que el sistema pensional no requiere ajustes suaves y razonables, requiere en si ajustes que se deben concretar teniendo en cuenta a los trabajadores.

Por otra parte, el estudio de Clavijo, (2002; ) examina la dinámica entre la deuda publica cierta y la contingente en el caso colombiano, mediante una descripción de cada tipo de deuda y la magnitud de la deuda pública para así realizar el análisis de los problemas de sostenibilidad, mediante

---

<sup>2</sup> Tres falacias; i) el crecimiento como distribución: esta falacia se sostiene principalmente sobre la idea errónea, proveniente en sentido considerable de la teoría económica clásica y neoclásica y de los modelos de crecimiento ortodoxos, de que el crecimiento económico es neutral, incluso positivo, frente a la distribución de los ingresos. ii) el crecimiento como reducción de la pobreza: esta falacia se manifiesta también en otro sentido que sugiere que, en caso de que el crecimiento económico se tradujera efectivamente en una reducción de la pobreza como tal y como lo plantean influyentes trabajos del Banco Mundial y prestigiosas universidades, el problema estaría lejos de ser solucionado esto tiene que ver directamente con la manera en que al interior del discurso del desarrollo se ha entendido y problematizado la pobreza. iii) el crecimiento como empleo: en muchas ocasiones la búsqueda de crecimiento económico ha traído consigo efectos positivos en materia de empleo, lo que en gran medida le otorgo legitimidad al mito. Sin embargo, en el contexto actual de liberalización y apertura de mercado por diferentes razones, la relación entre el crecimiento económico y el empleo es algo distinta.



la asignación de una serie de parámetros macroeconómicos que establecen la magnitud del ahorro fiscal requerido para estabilizar la relación de la deuda ante el PIB.

El trabajo toma como base de investigación los cambios generados por las reformas analizando las políticas públicas implementadas y cómo estas influyen en el presupuesto de rentas.

## Capítulo 1: reformas pensionales en Colombia 1990 - 2016

Para evidenciar cada una de las reformas que se presenciaron desde 1990 hasta el 2016 se relaciona una tabla con las diferentes resoluciones y decretos estipulados para los pensionados de Colombia

Tabla 1

Año	Nombre de reforma y/o artículo	Característica principal
1990	-Circular 003 de 1989 - ley 758 de 1990	- Incremento 26,06% - Se hace necesario ajustar las normas del Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte al Decreto - ley 1650 de 1977 por establecerlo su artículo 132, así como unificar la legislación existente sobre la materia
1991	Circular 005	Incremento 26,06%
1992	-Circular 2 de enero 1992 -Decreto 2108 de 1992 -Ley 6 de 1992	- Incremento 26% - Las pensiones de jubilación del sector público del orden nacional, reconocida con anterioridad al 1 de enero de 1989 que presenten diferencias con los aumentos de los salarios, serán reajustadas a partir del primero de enero de 1993 1994 y 1995 así 1993: 12% 1994: 12% 1995: 4% - Artículo 485; parágrafo segundo: dispuesto en el artículo 359 de la constitución política de los recaudos generados por el aumento de la tarifa general del impuesto sobre las ventas a que se refiere este artículo se destinaran en cada uno de los años 1993 1994 y 1995 por lo menos 30'000'000.000 millones de pesos adicionales para financiar el incremento de las pensiones jubilación del sector público nacional al que se refiere el artículo 116 de esta ley - Artículo 139: estarán exentos del impuesto sobre la renta los primeros 20 SMLV recibidos mensualmente por concepto de pensiones de jubilación, vejez o invalidez del sector publico
1993	-Ley 100 de 1993 art 14 y 35	- Artículo 14: reajuste de pensiones: para mantener el poder adquisitivo de las pensiones de cualquiera de los dos regímenes, se reajustan anualmente el primero de enero de cada año, por la variación porcentual de índices del consumidor (IPC) para el año inmediatamente anterior sin embargo para las personas que el pago sea el mínimo legal vigente el reajuste será realizado con el incremento de dicho salario

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 35: pensión mínima de vejez o jubilación: el monto mensual de la pensión mínima de vejez o jubilación no podrá ser inferior al valor del salario mínimo legal mensual vigente, exceptuando las pensiones que entraron en vigor anterior a la ley 4ta de 1992 no estarán sujetas al límite establecido</li> </ul>
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Circular 001 de 1994</li> <li>-Decreto 692 de 1994</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento 12%</li> <li>- Artículo 3ro selección de régimen pensional. A partir del 1ro de abril de 1994. Los afiliados del sistema general de pensiones, previsto en la ley 100 de 1993, podrán seleccionar cualquiera de los dos regímenes que lo componen.</li> <li>- Artículo régimen solidario de prima media, en el caso de los aportes de los afiliados y empleadores de naturaleza pública, el monto es preestablecido, así como la edad de jubilación y las semanas mínimas de cotización, en este caso no se hacen cotizaciones voluntarias ni se puede optar por pensiones anticipadas</li> <li>- Artículo 41: reajuste de pensiones: con el objeto de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en el sistema general de pensiones, mantenga su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio el 1ro de enero de cada año, según la variación porcentual del índice de precios al consumidor, total nacional, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior</li> </ul>
1995	-Circular 001 de 1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El reajuste de las pensiones para el año 1995 se liquidará de acuerdo con el artículo 14 de la ley 100 de 1993 reglamentado por el artículo 41 del decreto 692 del 26 de marzo de 1994</li> <li>- Incremento 22.59%</li> </ul>
1996	-Circular 001 de 1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento pensiones de salario mínimo 19.5%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 19,46</li> </ul>
1997	-Circular 003 de 1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento pensiones salario mínimo 21.02%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 21.63%</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ley 445 de 1998</li> <li>-circular 001 de 1998</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Artículo 1ro las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobreviviente del sector público del orden nacional, financiadas con los recursos del presupuesto nacional, del instituto de seguros sociales, así como de los pensionados de las fuerzas militares y de la policía nacional, conservando estos últimos su régimen especial, tendrán ter incrementos, los cuales se realizaran el 1ro de enero de los años 1999, 2000, 2001, el incremento de los tres años será igual al 75% del valor de la diferencia positiva, al momento de la entrada en vigencia de esta ley, que resulte de restar el ingreso inicial de pensión con el ingreso actual de pensión.</li> <li>- Incremento pensiones de salario mínimo 18,5%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 17,68</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Circular 001 de 1999</li> <li>-Decreto 0236 de 1999</li> <li>-Ley 549 de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento pensiones de salario mínimo 16%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 16,70%</li> <li>- Artículo 1ro: de conformidad con lo dispuesto en artículo 1ro de la ley 445 de 1998 el reajuste previsto en dicha norma se aplicará a: i) las pensiones del sector público del orden nacional financiadas con</li> </ul>

	1999	<p>recursos del presupuesto nacional; ii) las pensiones del instituto de seguros sociales; iii) las pensiones de las fuerzas militares y de la policía nacional</p> <p>- Artículo 2do para efectos de los dispuesto en el artículo anterior, son pensiones del sector público del orden nacional, financiadas con recurso del presupuesto nacional, aquellas que reúnan conjuntamente las con condiciones siguientes: i) que sean reconocidas por entidades públicas de orden nacional; ii) que su pago se realice actualmente con recursos del presupuesto nacional apropiados para el pago de pensiones</p> <p>- Artículo 1° Cobertura de los pasivos pensionales. Con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en esta ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional. Dicha obligación deberá cumplirse a partir de la entrada en vigor de la presente ley. En todo caso, los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en un término no mayor de treinta (30) años.</p> <p>Para este efecto, se tomarán en cuenta tanto los pasivos del sector central de las entidades territoriales como los del sector descentralizado y demás entidades del nivel territorial.</p> <p>Para determinar la cobertura de los pasivos, se tomarán en cuenta tanto los recursos existentes en el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales a que se refiere el artículo 30. de la presente ley, como aquellos que existan en los Fondos Territoriales de Pensiones, los patrimonios autónomos y las reservas de las entidades descentralizadas constituidos conforme a la ley y reglamentaciones correspondientes.</p> <p>-Artículo 3° Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet. Para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales en los términos de esta ley, créase el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.</p>
2000	-Circular 005 de 2000	<p>- Incremento pensiones de salario mínimo 10%</p> <p>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 9,23%</p>

2001	-Circular 003 de 2001 -Decreto 2538 de 2001	- Incremento pensiones de salario mínimo 9,9577% - Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 8,75%
2002	-Circular 002 de 2002	- Incremento pensiones de salario mínimo 8,042% - Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 7,65%
2003	-Circular 001 de 2003	- Incremento pensiones de salario mínimo 7,44% - Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 6,99%
2004	-Circular 001 de 2004	- Incremento pensiones de salario mínimo 7,83% - Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 6,49% Así mismo en conformidad con el artículo 7 de la ley 797 de 2003, modificatorio del artículo 20 de la ley 100 de 1993, a partir del 1 de enero de 2004 la cotización al sistema general de pensiones, se incrementará en un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización. Los empleadores pagaran el 75% de la cotización total y los trabajadores el 25% restante
2005	-Circular 003 de 2005 -Acto legislativo 01 de 2005	- Incremento pensiones de salario mínimo 6,564% - Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 5,50% - A partir del 1ro de enero de 2005 la cotización se incrementará en 0,5% sobre el ingreso base de la cotización con respecto al año 2004 es decir que la cotización para el año 2005 es del 15% y continuarán pagando los empleadores el 75% y los trabajadores el 25% restante  - Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones - Para la liquidación de las pensiones, solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiera efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recurso que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión - A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no abra regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al presidente de la Republica y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo. - Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se

		cauda cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.
2006	-Circular 002 de 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento pensiones de salario mínimo 6,94%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 4,85%</li> <li>- A partir del 1ro de enero de 2006 la cotización se incrementará en 0,5% sobre el ingreso base de la cotización con respecto al año 2004 es decir que la cotización para el año 2006 es del 15.5% y continuarán pagando los empleadores el 75% y los trabajadores el 25% restante</li> </ul>
2007	-Circular 002 de 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento pensiones de salario mínimo 6,299%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 4,48%</li> <li>- Así mismo los empleadores continuaran pagando el 75% de la cotización total y los trabajadores el 25% restante artículo 7 de la ley 797 de 2003</li> <li>- La cotización para el año 2007 quedara en 15,5% del ingreso base , los empleadores continuaran pagando el 75% de la cotización total y los trabajadores el 25%</li> </ul>
2008	-Circular 003 de 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento pensiones de salario mínimo 6,94%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 4,85%</li> <li>- La cotización para el sistema general de pensiones para el año 2008 quedara en 16% del ingreso base distribuidos entre el empleador y el trabajador de la misma forma</li> </ul>
2009	-Circular 003 de 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento pensiones de salario mínimo 7,70%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 7,67%</li> </ul>
2010	-Circular 001 de 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento pensiones de salario mínimo 3,64%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 2%</li> </ul>
2011	Circular 003 de 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento pensiones de salario mínimo 4%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 3,17%</li> </ul>
2012	Circular 005 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento pensiones de salario mínimo 5,8%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 3,73%</li> </ul>
2013	Circular 00000002 de 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento pensiones de salario mínimo 4,02%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 2,44%</li> </ul>
2014	Circular 003 de 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento pensiones de salario mínimo 4,5%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 1,94%</li> </ul>
2015	Circular 001 de 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento pensiones de salario mínimo 4,60%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 3,66%</li> </ul>
2016	Circular 003 de 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento pensiones de salario mínimo 7%</li> <li>- Incremento pensiones superiores al salario mínimo legal 6,77%</li> </ul>

**Fuente:** Información recopilada del Ministerio de trabajo, Adaptación propia Organista &

Bustos (2019)

La tabla 1, muestra la información más relevante evidenciada año por año en cuanto a reformas, circulares y decretos dejando en evidencia cada uno de los incrementos en los aportes, que en su mayoría se da por el incremento del salario mínimo, sin embargo, existen decretos importantes que marcaron la trayectoria de los principales cambios para los aportes sociales y como pilar fundamental del sistema pensional.

En el año de 1990 se establece la ley 758 la cual fue creada con la necesidad de realizar un ajuste en las normas del Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez Vejez y Muerte al decreto 1650 de 1977. En esta ley se acuerda que serán afiliados al sistema General de Pensiones:

1. De manera obligatoria: Todas aquellas personas nacionales o extranjeras vinculadas mediante un contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, los grupos de población que por sus condiciones socioeconómicas sean elegibles para ser beneficiarios de subsidios por medio del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.
2. De forma facultativa: Todos aquellos trabajadores independientes y en general todas las personas naturales residentes en el país.

Para el año 1992 se activó el decreto 2108 de 1992 en cual el artículo 485, realizaba un ajuste temporal a las pensiones, esto con el fin de incrementar el presupuesto de las pensiones y reducir la carga fiscal. se realizó un ajuste con un impuesto sobre las ventas nacionales que genero para los años 1993, 1994 y 1995 al menos 30'000'000.000 millones de pesos, que ayudaron a reducir el incremento de las pensiones para esos años, pero solo lo que se considera en el artículo 116 de este decreto<sup>3</sup>. En el artículo 139 se relaciona una exención de ley en la declaración de renta y es que, en este caso para

---

<sup>3</sup> Todas las personas del sector público, que cuenten con contratos estatales y que adicional a eso estén afiliadas a los fondos de pensiones públicas adicional cualquier fuerza militar o policial legales en todo el territorio del Estado

los relacionados en dicho artículo, si su ingreso de mesada pensional mensual era menos de 20 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV)

Como el primer cambio que se encuentra en el sistema de seguridad social de los trabajadores, está la Ley 100 de 1993 que se produjo con el gobierno de Cesar Gaviria, en la cual se implementó el “Sistema General de la Seguridad Social Integral”, para este se integran en conjunto tanto las entidades públicas, como las privadas en cuanto a procedimiento de normas y regímenes generales, establecidos tanto para las pensiones, como para la salud, riesgos profesionales y con los servicios sociales complementarios. Lo que buscaba con esto era que, con la integración, las diferentes entidades, no tuvieran distinción y tuvieran en cualquier medida los mismos beneficios tanto para el sector privado, como para el sector público, permitiendo mayor acceso a los sistemas prestacionales.

Para el caso de las pensiones, comenzó a tener como objeto, el amparo para cualquier tipo de contingencia derivadas de la vejez, invalidez o muerte, que en este caso sería asumida por el primer grado de consanguinidad o primero de afinidad para su utilización y también gradualmente año por año, se tuviera una ampliación de cobertura, a más personas, y se aumentarían los contribuyentes para el crecimiento económico en cuanto a pensiones y presupuestos departamentales y municipales, generando así un aumento de calidad para el Estado colombiano. Sin embargo, el principal objetivo era realizar una transformación en el sistema de seguridad social, permitiendo que los sectores privados tuvieran mayor confianza, al tener al Estado como respaldo y que se comenzaran a hacer cargo de las pensiones, permitiendo que se realizara un ahorro individual de las personas y que se comenzara con una privatización de las pensiones, permitiendo que cada uno de los contribuyentes escogiera voluntariamente la empresa para realizar sus aportes, esto ampliaría los niveles de satisfacción de los contribuyentes, y permitiría la libre inversión de ahorros y adicional a eso se reduciría el monto del presupuesto destinado para con las pensiones.



Por otra parte, con la ley 797 de 2003 que modifica el artículo 20 de la ley 100 de 1993 en la cual, se indicaba que para los trabajadores que tuvieran más de 4 salarios mínimos, tendrían que realizar un aporte adicional del 1% al Fondo de Solidaridad Pensional sobre su base de cotización, el fondo de pensiones al que se encontraba afiliado sería el responsable del traslado de dichos fondos al Fondo de Solidaridad pensional, dentro de los plazos señalados por el gobierno. Con esta modificación, se eliminó dicha parte del artículo, tomándose incrementos independientes en donde las cotizaciones entre el 2004 y el 2008 deberían incrementar en 2,5% manteniendo los aportes del 75% por parte del empleador y el 25% por parte del trabajador. El año 2004 mantuvo un crecimiento del 1%, seguido para el año 2005 con un crecimiento del 0,5% para el 2006 de 0,5% y para el 2007 con el mismo incremento se llegó a la meta establecida en dicho acto legislativo, manteniendo para el año 2008 un crecimiento del aporte en 16%, manteniendo los aportes entre los trabajadores y empleadores de la misma manera.

En 1994 con el artículo 41 del decreto 692, se realiza una propuesta para el sistema general de pensiones, que hasta el día de hoy se rige de la misma manera, en donde se establecía que para que el sistema general de las pensiones mantuviera el poder adquisitivo con el tiempo se realizaría el incremento de las pensiones el 1 de enero de cada año a partir de este decreto, estableciéndose de la siguiente manera: para las personas que están pensionadas por un mínimo, el incremento será realizado de acuerdo al incremento anual del SMMLV certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), y para las personas que su mesada pensional era mayor a un salario mínimo, el incremento que tendría, sería igual a los registrado por el DANE para el Índice de Precios al Consumidor (IPC) independientemente de lo que fuera, en este caso, este decreto empezaría a aplicarse para el año 1996 después de que se dieran a conocer a todos los contribuyentes los cambios efectuados para dicho fin, sin embargo para el año 1995, tanto los que ganaban un salario mínimo, como los que ganaban más, tuvieron el mismo incremento de acuerdo con el IPC

En el año 2005 se da un cambio en la edad para las pensiones tanto en hombres como en mujeres, y se produce la eliminación de la mesada 14 con la implementación del acto legislativo 01 de 2005, en el cual los pensionados, recibían dos pagos de pensiones extralegales en el año, reduciéndola a solo una, dividiéndola en dos pagos, efectuándose la primera al fin de 6 meses y la otra a fin de 12 meses.

Rodríguez Galindo & Mojica Lizarazo (2012) analizan el estado de los trabajadores después de esta decisión, en este caso para las personas que se jubilan después del 11 de junio del 2005, ya que perderían beneficios participativos anuales como la mesada 14 y adicional a eso correrían con un aumento en la edad de jubilación, que impediría que si les faltaban dos o tres meses para pensionarse, por medio de la edad, se viera ampliado a dos años más en contribuciones y sin beneficios antiguos.

Los cambios generados por las diferentes leyes reformas y actos legislativos, tenían en cuenta los pagos realizados para los pensionados en todo el año, encontrando diferentes factores que aumentan los pagos tanto para las entidades privadas como para las estatales, permitiendo una mayor destinación a diferentes áreas y una posible disminución de la participación presupuestaria para las pensiones.

Las reformas pensionales para Colombia desde 1990 hasta el año 2016 han sido muy pocas a pesar de los cambios que ha tenido Colombia en diferentes ámbitos como económicos, culturales, sociales, financieros y cambios industriales en cerca de dos décadas, cada una de las reformas evidenciadas en este capítulo, permiten tener un panorama de los cambios que han tenido. El cambio más representativo fue la apertura pensional para la incorporación de nuevas administradoras de pensiones y darle la voluntad a los usuarios de poder elegir donde tener sus pensiones, el siguiente cambio fue la modificación de un artículo, delimitando aportes fijos durante el 2006, 2007 y 2008

para contrarrestar la eliminación de un aporte por parte de los pensionados con más de 4 SMMLV, como último se realiza un acto legislativo en el año 2005, en donde se elimina la mesada 14 para los pensionados y se amplía la edad para pensionarse. A grandes rasgos, cada una de las políticas aquí representadas crean una condición contractiva tanto financiera como de personas a pensionarse, esto con el fin de mejorar los rangos de pensiones con los años, y los aportes que en ellos deben hacerse.

Cabe resaltar, que el Estado colombiano, siempre mantiene un mínimo vital con el cual pensionarse, que en este caso es el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, que garantice una vida óptima para los pensionados.

En el siguiente capítulo, se analizará la participación de las pensiones frente al presupuesto de rentas, y cuál fue el impacto en cada una de las reformas más importantes mostradas a lo largo de este capítulo.

## Capítulo 2: participación presupuestal de las pensiones

Una vez evidenciadas y analizadas las reformas pensionales implementadas desde el año 1990 hasta el año 2016, se procede a establecer el nivel de participación en el presupuesto de rentas de la Nación.

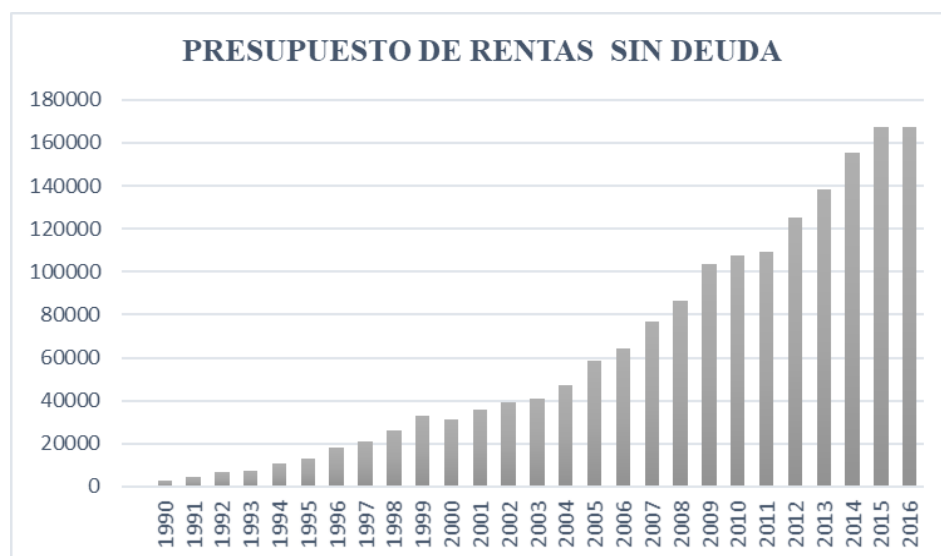
Tabla 2

AÑO	PENSIONES	PRESUPUESTO DE RENTAS SIN DEUDA	PORCENTAJE DE PARTICIPACION
1990	259	3.045	9%
1991	335	4.290	8%
1992	455	6.830	7%
1993	1.073	7.430	14%
1994	1.510	10.497	14%
1995	1.834	12.988	14%
1996	2.632	18.250	14%
1997	2.901	21.288	14%
1998	3.425	25.889	13%
1999	4.449	32.800	14%
2000	5.089	31.007	16%
2001	6.536	35.583	18%
2002	7.568	39.207	19%
2003	8.360	40.786	20%
2004	10.534	47.424	22%
2005	13.709	58.491	23%
2006	15.574	64.029	24%
2007	17.545	76.633	23%
2008	19.629	86.421	23%
2009	22.284	103.460	22%
2010	23.599	107.583	22%
2011	25.578	109.514	23%
2012	28.743	124.944	23%
2013	30.286	138.558	22%
2014	34.698	155.418	22%
2015	32.667	167.255	20%
2016	34.558	167.293	21%
Cifras dadas en miles de millones de pesos			

Informacion recopilada del Ministerio de Hacienda y Credito Publico, Adaptacion (Organista & Bustos , 2019)

El Presupuesto de rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes, los cuales se esperan recaudar durante el año fiscal, los recursos de capital y los ingresos de los Establecimientos públicos. En la tabla 2 se puede observar el valor asignado anualmente al presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación para el periodo de 1990 -2016 y a su vez se puede evidenciar el valor relativo y absoluto del nivel de participación de las pensiones en el Presupuesto de rentas.

grafica 1



*valores expresados en miles de millones a precios corrientes. Informacion recopilada del Ministerio de Hacienda y Credito Publico, Adaptacion (Organista & Bustos , 2019)*

En la gráfica 1 se puede observar el presupuesto de rentas asignado para los años 1990- 2016. En donde se evidencia un crecimiento entre 1990 -1999, cómo se puede evidenciar en el gráfico, se asignaron al presupuesto de rentas \$3.045 millones de pesos para el año de 1990, para el año de 1991 se destina el 29% adicional a 1991, para 1992 se aumentó en un 37%, para 1993 el aumento en el presupuesto de rentas fue únicamente del 8%, ya para 1994 luego de implementada la ley 100 de 1993 se asignó un 29% adicional al año anterior, superando por primera vez los \$10.000 millones de pesos. Para 1995 se asignó al presupuesto de rentas \$12.988 millones de pesos es decir que la asignación

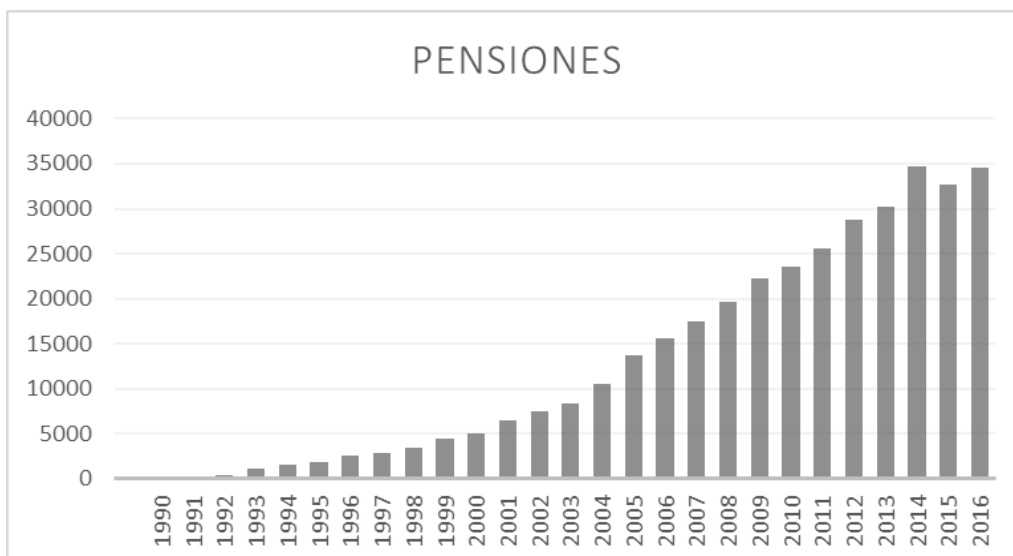
creció en un 19%, para 1996 el valor asignado fue de \$18.250 millones de pesos, un 39% más que para el año anterior, para los años de 1997 y 1998 se asignó un 18% y un 21% adicional a los años respectivamente anteriores. Finalmente, para 1999 se supera por primera vez los \$30.000 millones de pesos asignados al presupuesto de rentas. ya una vez dado el acuerdo que suscribió a Colombia con el FMI en 1999 se introdujeron cambios en la medición del déficit fiscal. También se puede observar que para los años 1999, 2000 y 2002 el gobierno nacional implementó una política fiscal anticíclica<sup>4</sup>, aunque cada vez en menor cuantía. Para el 2001 según el decreto 1656 de 2000 se decretó en el artículo 1° que debía efectuarse la siguiente adición en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2000 se efectuó una adición por la suma de \$4.027.234.331.614, y desde la fecha el presupuesto de rentas anualmente ha tenido un crecimiento constante. Para el 2012 la destinación para el presupuesto de rentas aumentó en un 14% con respecto al año anterior. Y es que desde el año 2012 se da cumplimiento a la ley 1448 de 2011, la cual busca privilegiar la política gubernamental de atención a las víctimas de la violencia. Finalmente, para el 2016 se evidencia un incremento nominal del 1.6% respecto al año anterior cerrando en 167.293 miles de millones de pesos moneda legal.

Dentro de los recursos asignados al presupuesto de rentas en el grafico 2 se puede observar el valor asignado a las pensiones dado entre 1990- 2016 y en el grafico 3 se muestra el nivel de participación de las pensiones social con respecto al presupuesto de rentas.

---

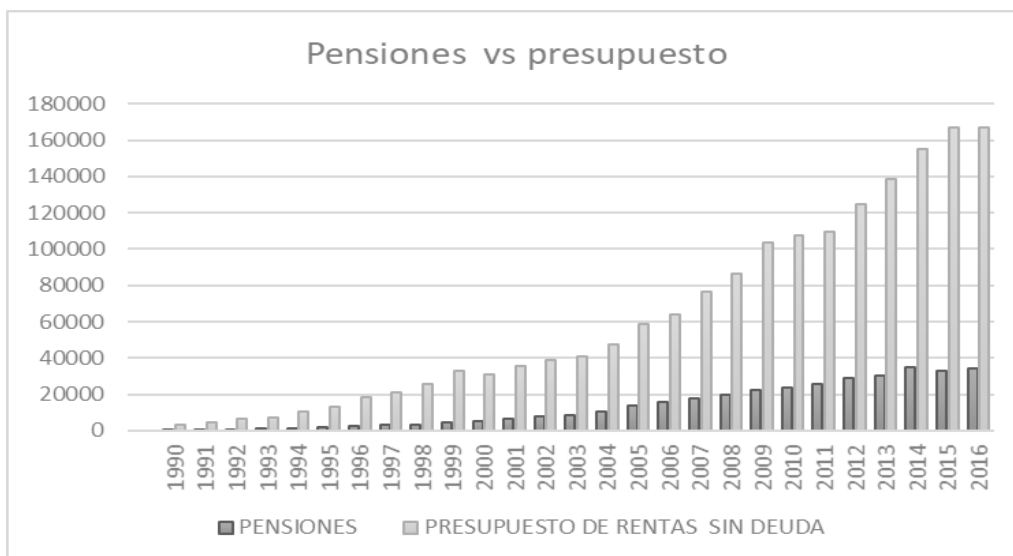
<sup>4</sup> Esta política consiste en que en las épocas de abundancia económica se realiza una reducción en el gasto, aumentando los niveles de ahorro y tanto las tasas de interés como los impuestos. Mientras que en las épocas de crisis económica se utiliza el dinero ahorrado para financiar el gasto público, reduciendo los impuestos y las tasas de interés.

grafica 2



valores expresados en miles de millones a precios corrientes. Informacion recopilada del Ministerio de Hacienda y Credito Publico, Adaptacion (Organista & Bustos , 2019)

grafica 3



valores expresados en miles de millones a precios corrientes . Informacion recopilada del Ministerio de Hacienda y Credito Publico, Adaptacion (Organista & Bustos , 2019)

De acuerdo con la gráfica 3, para los años 1990,1991 y 1992 el nivel de participación de las pensiones con respecto al presupuesto de rentas es decreciente siendo de 9%,8%y7% respectivamente, para 1993 esto cambia con la implementación de la ley 100 producida en el gobierno de Cesar Gaviria en la cual se hace un reajuste de las pensiones, los cuales se presentarán anualmente con respecto a la variación porcentual de índices de precios al consumidor (IPC). También se establece que el monto de jubilación no podría ser inferior al salario mínimo mensual legal vigente, razón por la cual se debía asignar un porcentaje más alto a la seguridad social pasando a ser del 14% del presupuesto de rentas y manteniéndose constante hasta el año de 1999. En el periodo comprendido entre el 2000 – 2006 el nivel de participación aumento del 16% al 24%. Esto se da principalmente con la implementación de la ley 254 de 2000 (Ministerio de Credito y Hacienda Publica ) con el articulo 14 lo que se buscaba principalmente era que la financiación de las pensiones debían ser entregados al Fopep por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o al fondo de reservas de bonos pensionales, según lo determine el Gobierno Nacional.

Lo que lleva a concluir que esta es la razón principal por la cual se destina más porcentaje del presupuesto de rentas al pago de pensiones.

Con la implementación de la ley 797 de 2003 la cual indica que los aportantes a la seguridad social debían realizar un aporte adicional del 1% al Fondo de solidaridad pensional sobre la base de cotización y que en el periodo 2004- 2008 se debe incrementar un total de 2.5%, lo cual concluiría que para el 2008 el aporte a las pensiones por parte de los cotizantes fuese del 16%.

El resultado de esta implementación se ve reflejado en la destinación del presupuesto al pago de las pensiones, el cual para el 2004 fue del 22% y para el 2008 de 23%, teniendo un aumento en el 2006 del 24%, como resultado de la implementación del acto legislativo 01 del 2005 con el cual se elimina la mesada 14.



Para los años 2009 -2010 aunque el nivel de participación de la seguridad social con respecto al presupuesto de rentas disminuyo en un 1% con respecto al año anterior, el total asignado es mayor debido a que según el artículo 1 del decreto 1236 de 2009 se plantea que el se debía asignar un 20% adicional al presupuesto de rentas de la nación en el año en curso, superando los 100.000 millones de pesos colombianos. Entre el 2010 y el 2014 el valor asignado a la protección social aumentó, pero para el 2015 y 2016 la participación disminuye al igual que la asignación total al presupuesto de rentas.

La implementación de las diferentes reformas si tuvo un impacto en los niveles de participación de la seguridad social en el presupuesto de rentas, inicialmente con la ley 100 se pasó de un 7% a un 14%, es decir se destinó el doble para el pago de la seguridad social, lo que lleva a decir que este fue un impacto positivo, con la ley 797 de 2003 el presupuesto de rentas asigno por primera vez mas del 20% a las pensiones lo que también se puede concluir en que es un cambio positivo, finalmente el año en que se presentó mayor participación en las últimas dos décadas fue el 2005, esto gracias a la implementación del acto legislativo01.

En el siguiente capítulo se analizarán los cambios generados por las reformas pensionales en el presupuesto de rentas para el periodo 1990-2016

## Capítulo 3 relación reformas pensionales con el presupuesto

Una vez analizadas las características de las reformas pensionales en Colombia desde el año 1990 hasta el 2016, se analizó el nivel de participación presupuestal para las pensiones en el presupuesto de rentas de la nación, en este capítulo se analizarán los cambios generados por las reformas pensionales en el presupuesto de rentas, para el periodo de 1990 a 2016 en Colombia. Esto con el fin de conocer cuáles son las características principales, en la toma de decisiones del país, para alivianar la carga fiscal que se viene presentando en el Estado colombiano y bajo que políticas se realizaron estos cambios.

Con el cambio presentado en la ley 758 de 1990, que buscaba los respectivos ajustes para el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez Vejez y Muerte, se le asignó un 9% de todo el presupuesto para ese año. En este caso aumentó en manera considerable la participación, dado que para el año 1989 únicamente se tenía una participación para pensiones del 4,25% para ese momento únicamente estaban haciendo parte al sistema general de pensiones las fuerzas militares y la policía, con la nueva reforma, buscaban garantizar una integridad mayor para los agentes Estatales.

Ya para el año de 1991 el presupuesto para las pensiones disminuye en un 1% la participación para las pensiones, manteniéndola en un 8% y esto debido a los cambios en la Constitución Política que se dieron en ese año. según el Ministerio de Crédito y Hacienda Publica (2019) lo que buscaban con la disminución de este presupuesto para las pensiones, era cubrir los puntos más esenciales de seguridades en cuanto a salud, educación y derechos vulnerables planteados en la Constitución Política de 1991 y que adicional a eso hasta ese momento la implementación se estaba realizando para los servidores públicos, se mantuvo el incremento de las pensiones estables, lo que permitió la disminución de la asignación presupuestal.

En el 1992 con la activación del decreto 2108 del 92, se realizó un ajuste temporal por los periodos siguientes en el año 1993, 1994 y 1995 con un impuesto a las ventas de las empresas

comerciales de Colombia, en donde se cobraría un total de 30.000.000.000 de pesos que serían incorporados al plan de pensiones para esos años, esto con el fin de cubrir las incorporaciones de la totalidad de las empresas, que en ese momento pasaron a ser completamente del Estado. En este caso se produjo una disminución en el aporte de las pensiones en un 0,06% permitiendo que la participación presupuestal, mantuviera una disminución de ese 1% y se pudieran seguir enfrentando a los cambios postulados de la Constitución Política.

Pero el cambio más representativo para la década de los años 90' fue la ley 100 de 1993, en esta ley como se mencionó anteriormente en el capítulo 1, se realiza una integración de las entidades públicas como privadas, permitiendo que en este caso las normas establecidas, se dieran a todas las entidades y con este cambio cualquier contribuyente podía cambiar de prestadora de servicios pensionales en Colombia, esto permitió que las entidades que aún no eran consideradas estatales, pero que prestaban servicios para el Estado, pudieran acceder al sistema general de pensiones de la nación y que fueran cobijadas con los beneficios generales del sistema de pensiones; con este cambio se generó un aumento en el porcentaje de participación de las pensiones frente al presupuesto de rentas de la nación, pasando de un 7% a un 14% casi el duplo del año inmediatamente anterior. Este aumento se comenzó a dar, debido a que con esta ley se comenzó a tener el amparo para cualquier tipo de contingencia derivados de la vejez, invalidez o muerte, y en cualquiera de los dos casos sería remunerada en su totalidad. Esto fue lo que hizo que se diera el crecimiento de tal magnitud para este año incluyendo la ampliación que se produjo.

Para este caso, esta es la ley más importante para todo el territorio Colombiano, dado de que marcó un gran cambio para todo lo que sucede después del año 1993, lo que permitió que más personas accedieran al sistema general de pensiones, pero que también se ampliaran los aportes presupuestales en las pensiones, y es en este momento cuando los aportes para las pensiones cambian drásticamente el sentido. Ya con esta reforma, el sistema de incrementos o disminuciones de los aportes pensionales anuales, van a estar diferenciados por dos aspectos: los índices de precios al

consumidor (IPC) y el incremento del salario mínimo por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), esto con el fin de garantizar el mínimo de incrementos para cada uno de las partes de las pensiones, en este caso el Estado se dio cuenta, de que las personas con un salario mínimo, no tenían por qué cotizar de igual manera que una persona con un ingreso mensual mayor al salario mínimo, en este caso para aquellos que devengaban más de un salario mínimo se regulaban con el incremento del IPC y para los que tuvieran un ingreso mensual de un salario mínimo, tendrían el incremento igual al incremento presentado con el salario mínimo, en este caso la ley estableció, que ninguna persona podía cotizar por menos de un salario mínimo, y al momento estar jubilado, el mínimo de pensión que tendría sería el de un salario mínimo.

Esta ley se mantuvo intacta hasta el año 2003, cuando con la ley 797 de 2003 se modificó el artículo 20 de la ley 100 de 1993, la modificación se realizó, dado de que en dicho artículo, se estipulaba que para aquellos trabajadores que tuvieran un ingreso de pensiones mayores o iguales a 4 SMMLV tendrían que realizar un aporte del 1% esto se destinaba para la el fondo que administraba las pensiones del Estado, con esta eliminación, se favorecía a aquellas personas que recibían esta cantidad de ingreso por las pensiones, en este caso para alivianar dicha decisión, fue necesario implementar una política de aumentos independientes, esto con el fin de cubrir esta postura. Según la revista Portafolio (2004) el Estado al tomar la decisión de quitarle la participación a aquellas personas que ganaban más de 4 SMMLV en pensiones, ellos no podía hacerse cargo de este incremento que se presentaría con dicha eliminación, en este caso, tomaron la decisión de realizar un ajuste igualitario para los aportes pensionales de las personas, sin tener en cuenta el ingreso de cada uno de ellos.

El Estado estableció crecimientos constantes desde el año 2004 hasta el año 2008, independientemente de la administración que tuvieran, porque tenían que cubrir cualquier carga de la que el Estado no pudiera hacerse cargo, con estos crecimientos constantes en los aportes, se llegó a

la meta según lo establecido, aunque manteniendo los aportes de los trabajadores como de los empleadores de la misma manera.

Ya para el año 2005 se crea el acto legislativo 01 en donde se realiza la eliminación de la mesada 14. Según el Diario Portafolio (2006) con la eliminación de la mesada 14 el presupuesto se vería favorecido, ya que al eliminar un pago extralegal para todos los pensionados, permitiría una disminución del presupuesto para con las pensiones y de este modo alivianar la carga fiscal pero con lo que no contaba el Estado al postular estos nuevos cambios en el sistema general de pensiones, es que al entrar en vigencia para el siguiente año, continuo pagándose dicha mesada tanto para los pensionados antiguos, como para los pensionados en ese año, que correrían con suerte que poder acceder a una única mesada 14 por un año, y paso de estar en el 2005 con un 23% de la participación, pasando al 2006 con un 24%. Esta disminución, solo se vio reflejada hasta el año 2007 disminuyendo nuevamente al 23%. Con el incremento del 2006 y la disminución del 2007 se entró en un punto 0 donde el acto legislativo empezó a cumplir su cometido, a tal punto que para el año 2016 llegó al 21% donde reflejó una disminución de 3 puntos porcentuales de todo el presupuesto de rentas de la nación.

Con la Constitución Política de 1991, cambiaron todos los estándares en el Estado Colombiano, surgieron nuevos ajustes para la salud, calidad de vida, derechos y demás condiciones humanas con las que debe contar un país, esto ayudó a que el Estado continuara por una senda de industrialización que permitiera mayor crecimiento con el paso de los años. Las pensiones tuvieron un gran significado para el Estado colombiano a mediados de los años 90, Después de las consideraciones por parte del Estado se dieron cuenta que las pensiones pertenecían a ese grupo de aspectos básicos que las personas deben tener, es cuando se empieza a realizar la integración de todas las entidades Estatales para las pensiones, pero sin percatarse que con estas uniones se incrementaría sustancialmente la asignación presupuestal para las pensiones pasando de un 9% en 1990 a ubicarse

en 1995 en el 14% en este caso, a pesar de la aplicación de la ley 100 en el año 1993 no se disminuyó dicha participación, debido a que al presentarse como una posibilidad de apertura de fondos de pensiones, las no consideradas estatales pasaron a ser parte del sistema de seguridad pensional del Estado, para luego en el año 2000 pasar a ser parte junto con la policía y los militares, como entidades cubiertas y asociadas por el Estado.

Con este surgimiento de un crecimiento involuntario de las pensiones del Estado, se accede a la modificación de un artículo de la ley 100 de 1993 para realizar un crecimiento constante entre los años 2004 y 2008, para permitir la disminución de dichos aportes presupuestales, contrario a lo que estimaba, la participación del presupuesto de las pensiones aumentaron, esto como consecuencia de dicha modificación donde también se suprimió un aporte obligatorio del 1 % para aquellas personas que tenían una pensión mayor de 4 SMMLV lo que no permitió que dicha modificación tuviera efecto frente al presupuesto. Es por eso que para el año 2005 se toma la decisión de plasmar un acto legislativo que aumentaría las edades de las pensiones y adicional a eso se eliminó la mesada 14, esto permitió que en el largo plazo se disminuyera sustancialmente la participación del presupuesto, pasando de tener en el año 2006 una participación del 24% del presupuesto a estar en el año 2016 con el 21% de participación, a pesar de no ser considerada como una disminución relevante, fueron medidas planeadas al largo plazo y se espera que continúe decreciendo para alivianar la carga fiscal

## Conclusiones

En este trabajo se determinaron los efectos de las diferentes reformas pensionales en Colombia en el presupuesto de rentas de la nación para el periodo 1990- 2016. Para ello se examinaron las principales características de las diferentes reformas pensionales presentadas en Colombia para el periodo comprendido entre 1990 – 2016, con el fin de estimar los impactos que se presentaron en el presupuesto de rentas. También se realizó una breve descripción de los valores asignados a lo largo de los años al presupuesto de rentas, identificando el valor absoluto y relativo de la participación de las pensiones en este presupuesto para el periodo en estudio, finalmente se realizó el análisis de los cambios generados una vez implementadas las diferentes reformas pensionales y sus efectos en la asignación al pago de pensiones del presupuesto de rentas.

- Examinando los cambios año a año generados por la implementación de las diferentes reformas pensionales, circulares y decretos se puede evidenciar que cada uno de los incrementos en los aportes, se da principalmente por el incremento del salario mínimo, sin embargo, existen decretos importantes que marcaron la trayectoria de los principales cambios para los aportes sociales y como pilar fundamental del sistema pensional. En el año de 1990 se establece la ley 758 la cual fue creada con la necesidad de realizar un ajuste en las normas del Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez Vejez y Muerte al decreto 1650 de 1977. Para el año 1992 se activó el decreto 2108 de 1992 en cual el artículo 485, realizaba un ajuste temporal a las pensiones, esto con el fin de incrementar el presupuesto de las pensiones y reducir el déficit. Para el caso de las pensiones, comenzó a tener como objeto, el amparo para cualquier tipo de contingencia derivadas de la vejez, invalidez o muerte, que en este caso sería asumida por el primer grado de consanguinidad o primero de afinidad para su utilización y también gradualmente año por año, se tuviera una ampliación de cobertura, a más personas, y se aumentarían los contribuyentes para el crecimiento económico en cuanto a pensiones y presupuestos

departamentales y municipales, generando así un aumento de calidad para el Estado colombiano.

- En términos de asignación presupuestal, se estima que para el año inicial del estudio se destinaban \$3.045 millones de pesos de los cuales únicamente el 9% era dedicado al pago de las pensiones. una vez implementada la ley 100, la cual generó grandes cambios. Este reajuste pensional, lo que se buscaba era que el monto de jubilación no podría ser inferior al SMMLV, y por medio de esto la variación en los valores de asignación se realizaría dependiendo de la variación porcentual del IPC. Esta sería la razón principal por la cual se pasó se asignar el 7% al 14% para el pago de las pensiones de un año al otro, manteniendo el mismo nivel de participación hasta finalizar la década de los años 90's. para los años 1999,2000 y 2002 el gobierno nacional implementó una política fiscal anticíclica, aunque cada vez en menor cuantía. Otro de los grandes cambios evidentes a la hora de analizar los resultados es el del año 2004 luego de establecida e implementada la ley 797, con la cual se establece que los aportantes a la seguridad debían aportar adicionalmente un 1% al Fondo de Solidaridad pensional y que para los periodos comprendidos entre los años de 2004-2008 se debía pasar de aportar un 13.5% a un 16% por parte de los cotizantes porcentajes que se mantiene hasta la fecha. otro de los grandes cambios es la eliminación de la mesada 14 como resultado del acto legislativo 01 de 2005.
- Analizando los cambios generados por las reformas pensionales y su influencia en la participación del presupuesto de rentas para el periodo de 1990 a 2016. Cabe resaltar que uno de los mayores cambios generados se dio con el cambio presentado en la ley 758 de 1990, la cual buscaba los respectivos ajustes para el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez Vejez y Muerte, se le asignó un 9% de todo el presupuesto para ese año. Ya para el año de 1991 se disminuye en un 1% la participación para las pensiones, manteniéndola en un 8% y esto debido a los cambios en la constitución política



que se dieron en ese año. En el 1992 con la activación del decreto 2108 del 92, se realizó un ajuste temporal por los periodos siguientes en el año 1993, 1994 y 1995 con un impuesto a las ventas de las empresas comerciales de Colombia. Para este caso, se considera que la ley 100 es la más importante para todo el territorio colombiano, dado de que marcó un gran cambio para todo lo que sucede después del año 1993, lo que permitió que más personas accedieran al sistema general de pensiones, pero que también se ampliarían los aportes presupuestales en las pensiones, y es en este momento cuando los aportes para las pensiones cambian drásticamente el sentido. El Estado estableció crecimientos constantes desde el año 2004 hasta el año 2008, independientemente de la administración que tuvieran, porque tenían que cubrir cualquier carga de la que el Estado no pudiera hacerse cargo, con estos crecimientos constantes en los aportes, se llegó a la meta según lo establecido, aunque manteniendo los aportes de los trabajadores como de los empleadores de la misma manera. Ya para el año 2005 se crea el acto legislativo 01 de 2005 en donde se realiza la eliminación de la mesada 14 con lo que se esperaba que el presupuesto se vería favorecido, ya que al eliminar un pago extralegal para todos los pensionados se permitiría una disminución de la asignación a las pensiones por parte del presupuesto de rentas, pero no fue así, ya que adicional a la eliminación de la mesada 14 también se eliminó el aporte adicional al Fondo de Solidaridad pensional. Lo cual dio como resultado un incremento para el presupuesto del siguiente año, en donde para el 2005 era del 23% y paso a ser del 24% en el 2006 en el 24. Con el acto legislativo, también se modificó la edad para la pensión cambio que se vio reflejado en el 2007 ya que para este mismo año se entró en un punto 0 en donde el acto legislativo empezó a cumplir su cometido, a tal punto que para el año 2016 llego al 21% reflejando una disminución de 3 puntos porcentuales de todo el presupuesto de rentas de la nación.

## Bibliografía

- Acosta , O. L., & Ayala , U. (2001). Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia . *Serie de financiamiento del desarrollo No 116*, 67.
- Beveridge, W. H. (1942). Informe Beveridge. En W. H. Beveridge, *Informe Beveridge*. Londres.
- Chisari, O., & Dal Bó, p. (1996). Evolucion del regimen de capitalizacion del sistema de prevision social y el desempeño de las AFJP. La experiencia de un año de gestión. *Desarrollo economico Vol. 36* , 311-342.
- Clavijo, S. (2002). Deuda pública cierta y contingente: El caso de Colombia. *Borradores de economia No. 205*, 1-22.
- Clavijo, S. (2002). Deuda pública cierta y contingente: El caso de Colombia. *Borradores de economia No. 205*, 1-22.
- Eatwell, J. (2003). The anatomy of the pensions "crisis". En J. Eatwell, *Three Fallacies in pension* (págs. 57-68). mimeo.
- Fama, E. (1970). Mercados de Capital eficientes: uan revision de la teoria y el trabajo empirico . *Revista de finanzas Vol. 25* , 18-21.
- Izquierdo, J. P. (2006). Factores que inciden en la cobertura del sistema pensional en colombia . *Planeacion y Desarrollo Volumen XXXVIII 2*, 39-74.
- James, A., & Lopez, H. (2002). Las contribuciones sobre la nomina en Colombia, estudio para la mision del ingreso. En A. James, & H. Lopez, *Las contribuciones sobre la nomina en Colombia, estudio para la mision del ingreso* (pág. 79).
- Marx, C., & Engels, F. (1848). Manifiesto del Partido Comunista. En C. Marx, & F. Engels, *Manifiesto del Partido Comunista* (pág. 136).
- Ministerio de Credito y Hacienda Publica . (01 de Mayo de 2019). *minhacienda*. Obtenido de minhacienda:  
[www.minhacienda.gov.co/presupuesto/restas/pensiones/1991/constitucion\\_politica](http://www.minhacienda.gov.co/presupuesto/restas/pensiones/1991/constitucion_politica)
- Moreno, Á. M., & Ortiz, F. (2010). Economía política de la reforma del sistema Colombiano de pensiones . *Revista de economia institucional vol 12*, 1-26.
- OCDE. (2013). *Estudios económicos de la OCDE Colombia*. OCDE.
- Organista, T., & Bustos , E. A. (2019). Datos Tomados del Ministerio de Trabajo . *Ministerio de Trabajo* .
- Persson, M., & Lindbeck, A. (2003). *The Gains from Pension Reform*. Journal of Economic Literature .
- Portafolio . (2004). Colombia y su nuevo sistema pensional . *Portafolio* , 22-24.

Portafolio. (2006). Eliminacion de la mesada catorce; los puntos claves de la ley 100. *Portafolio*, 14-18.

Rodriguez Galindo , s. D., & Mojica Lizarazo, Y. (2012). Implicaciones que tuvo el acto legislativo 001 de 2005 como mecanismo de sustitucion constitucional, frente a los derechos adquiridos en materia pensional . *Iter Ad Veritatem* 10, 1-21.

Torres Escudero , S. J. (2016). Deber de informacion y asesoria pensional a los afiliados en el sistema general de pensiones Colombia año 2016. *CES Derecho* , 55-71.